DOCUMENT RESUME

ED 469 303 EA 031 915

AUTHOR	Hadderman, Margaret
TITLE	Igualdad y suficiencia en las finanzas de la educacion (Equity and Adequacy in Educational Finance). ERIC Digest.
INSTITUTION	ERIC Clearinghouse on Educational Management, Eugene, OR.
SPONS AGENCY	Office of Educational Research and Improvement (ED), Washington, DC.
REPORT NO	EDO-EA-99-5
PUB DATE	1999-08-00
NOTE	4p.; Digest number 129. For English version, see ED 454 566. Translated by CENLADEC (Centro Latinoamericano para el Desarrollo, la Educacion y la Cultura), Universidad de Playa Ancha.
CONTRACT	ED-99-CO-0011
AVAILABLE FROM	ERIC Clearinghouse on Educational Management, 5207 University of Oregon, Eugene, OR 97402-5207. Tel: 541-346-5044; Tel: 800-438-8841 (Toll Free); Fax: 541-346-2334; Web site: http://www.eric.uoregon.edu. For full text: http://eric.uoregon.edu/publications/digests/spanish/digest129.html.
PUB TYPE	ERIC Publications (071) -- ERIC Digests in Full Text (073)
LANGUAGE	Spanish
EDRS PRICE	EDRS Price MF01/PC01 Plus Postage.
DESCRIPTORS	*Economics of Education; *Educational Equity (Finance); *Educational Finance; Elementary Secondary Education; Equal Education; *Resource Allocation; School Funds; State Aid
IDENTIFIERS	ERIC Digests

ABSTRACT

This digest in Spanish discusses efforts to achieve financial equity in education. It describes the extent of financial disparity and how, after 3 decades of litigation, such disparities among districts and among states remain high. In New Jersey alone, the per-pupil expenditures ranged from $5,900 to $11,950. Even with such inequities, some promising developments are evident. A policy shift from horizontal equity (equal distribution of resources in an absolute sense) to vertical equity (distribution of revenue in pursuit of equality while considering differences among types of districts) is gaining strength. Also, a movement focused on school- and student-level equity, rather than district-level equity, is occurring. These developments reflect widespread notions that sufficient funding levels are needed to produce students who achieve at acceptable, specified levels. In addition to these shifts, some advances in the courts are evident, with many longstanding adequacy suits being decided in favor of plaintiffs. However, many challenges remain to achieving equity. These include the persistent questioning of whether education is a fundamental right, the intrinsic flaws in state-aid funding formulas, determining the correct mix of tax revenues, and the disrepair of school facilities. Finally, policymakers must adopt various strategies to ensure that financial equity is achieved. (Contains 17 references.) (RJM)

Reproductions supplied by EDRS are the best that can be made
from the original document.

ED 469 303

ERIC DIGEST

AGOSTO 1999 NUMERO 129 EDO-EA-99-5

Igualdad y suficiencia en las finanzas de la educación.

Por Margaret Hadderman

U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION
Office of Educational Research and Improvement
EDUCATIONAL RESOURCES INFORMATION CENTER (ERIC)
☐ This document has been reproduced as received from the person or organization originating it.
☐ Minor changes have been made to improve reproduction quality.
• Points of view or opinions stated in this document do not necessarily represent official OERI position or policy.

EA 031 915

 BEST COPY AVAILABLE

ERIC DIGEST

AGOSTO 1999 NUMERO 129 EDO-EA-99-5

Igualdad y suficiencia en las finanzas de la educación.

Por Margaret Hadderman

Desde el establecimiento de los sistemas educacionales en el siglo XIX, la mayoría de los Estados han experimetado problemas al tratar de igualar los fondos educacionales de colegio en colegio y de distrito en distrito. La amplia dependencia sobre los impuestos de propiedad territorial ha "significado que los estudiantes que viven en un distrito escolar donde la propiedad residencial o comercial es de un alto costo, continúan beneficiándose de mayores recursos disponibles para financiar su educación" que los alumnos que viven en distritos más pobres (Rebell 1998).

¿Cuál es el alcance de la disparidad financiera?

Los esfuerzos del siglo XX para contrarrestar las desigualdades por medio de medidas de impuestos y equidad (planes de fundación, coberturas legislativas y esquemas de redistribución) han sido sólo parcialmente exitosos, beneficiando a los contribuyentes más que a los estudiantes. Durante los años sesenta, "los distritos de mayores ingresos normalmente gastaron el doble que los distritos más pobres, y algunas veces cuatro o cinco veces más" (Miller 1999). Aun más, las comunidades más ricas pueden gastar más por alumno, mientras ellas cobran tasas impositivas menores a si mismas.

Hoy día, luego de casi tres décadas de litigio (comenzando con la famosa decisión "Serrano" en 1971 en California), las diferencias financieras permanecen altas tanto entre los distritos como en los Estados. En Nueva Jersey, los gastos en 1995-96 por alumno, fluctuaban entre $5.900 y $11.950 La diferencia para el mismo año en Illinois ($3.000 a $15.000) fue aún más dispar (Conferencia Nacional de Legislatura Estatal, 1996) (National Conference of State Legislature 1996). En 1998-99, el gasto por alumno varió desde los $10.140 en Nueva Jersey a los $3.632 en Utah (Centro Nacional para las Estadísticas Educacionales, 1999-National Center for Education Statistics 1999).

¿Hay alguna esperanza de remediar los problemas de equidad fiscal?

Los noventa han presenciado algunas mejoras prometedoras construidas a través de varias décadas de iniciativas educacionales y del hito marcado por el caso de la Corte Suprema de Kentucky.

La primera involucra un cambio en la política de una equidad horizontal (distribución igual de recursos en un sentido absoluto) a una equidad vertical (distribución de los ingresos en busca de equidad, mientras se consideran diferencias entre los distintos tipos de distritos) y una igualdad de oportunidad/neutralidad fiscal (eliminación de diferencias injustas entre los gastos) (Arnold 1998). Estas dos últimas conceptualizaciones de equidad están expresadas en la primera y segunda 'ola' de la legislación de equidad fiscal (1971-73 y 1973-89), que consideraron la interpretación de claúsulas de protección igualitaria en las Constituciones estatales (Rebell).

En la segunda está ocurriendo un movimiento enfocado en la equidad a nivel del colegio - y de estudiantes- en vez de una equidad a nivel del distrito; gracias a una descentralización administrativa y a reformas basadas en la administración de los colegios. El éxito de este movimiento se articula sobre drásticas mejoras en la recolección de datos a nivel de los colegios y en la vigilancia fiscal en todos los niveles.

Sin embargo, el desarrollo más prometedor es el cambio del concepto de equidad a suficiencia educacional, lo cual significa la consecución de suficientes niveles de fondos, en términos absolutos, para producir la posibilidad que los alumnos puedan alcanzar niveles específicos y aceptables. La suficiencia ha jugado un rol esencial en los alegatos de los tribunales que han fallado en la constitucionalidad de los sistemas de finanzas estatales en los colegios, comenzando con Kentucky en 1989. En vez de enfocarse solamente en los ingresos monetarios, los tribunales y quienes definen las políticas están subrayando la importancia de la consecusión de altos resultados mínimos como objetivo básico en las finanzas de los colegios (Clune 1994). Repentinamente, la repartición igualitaria de demasiado poco se está volviendo inaceptable en muchos Estados.

De acuerdo a Allan Odden (1999), el cambio hacia la suficiencia educacional requiere del desarrollo de un nuevo sistema financiero vinculado a las estrategias para mejorar el rendimiento de tanto los alumnos promedio como de los que presentan problemas. El movimiento de suficiencia ofrece a los educadores y responsables de desarrollar las políticas una oportunidad sin precedentes para unir las preocupaciones sobre igualdad con los esfuerzos actuales de mejoramiento de los colegios, insistiendo en la calidad, responsabilidad y mayores estándares académicos.

¿Los Tribunales han hecho verdaderos progresos?.

Aunque algunos expertos consideran que el resultado total de los litigios sobre finanzas escolares ha sido mediocre, otros ven una tendencia más positiva durante los noventa. De acuerdo con Rebell, "Desde 1989, los demandantes han ganado 15 de 22 fallos de los tribunales". Terry Whitney predice un número interminable de litigios, haciendo notar que Delaware, Hawai, Iowa, Mississippi y Nevada son los únicos Estados que no han sido demandados.

Algunos casos dignos de atención sugieren que se ha hecho progreso. En Kentucky, Massachusetts, Tennessee y New Hampshire, "los litigios acerca de las finanzas de los colegios insinúan una revisión global de la manera en que el Estado provee educación pública a sus ciudadanos" (De Mitchell 1999).

Antiguas demandas por suficiencia han sido resueltas a favor de los demandantes en New Jersey, Texas y Louisiana. La ley de Igualdad de oportunidades de Vermont de 1997 (Ley 60) transformará el sistema estatal de impuestos total por medio de las contribuciones de todo el Estado (Whitney, 1998). En julio de 1998, la Corte Suprema de Arizona sostuvo el último plan financiero para las instalaciones de los colegios realizado por los legisladores, terminando con un juicio de siete años (Schnaiberg 1998).

A pesar de las complejidades políticas y económicas, las demandas han sido efectivas en muchos Estados (Reed 1998, Ward 1998). Reed hace notar que cinco Estados con litigantes ganadores han logrado en promedio un incremento de ganancias del 29%; tres en donde los demandantes han perdido

UNIVERSIDAD
DE PLAYA ANCHA
DE CIENCIAS DE LA EDUCACION
VALPARAISO

EA 031 915

experimentaron un 9,2% de detrimento en los ingresos.

¿Cuáles son algunos de los desafíos más recurrentes en la equidad/suficiencia fiscal?

Un tópico importante es si la educación es un derecho fundamental. Debido a que las constituciones estatales varían enormemente, no todos los tribunales verán la educación como un derecho fundamental (Ward). Un precedente federal fue establecido por el fallo "Rodriguez" de 1973, en el cual "la Corte Suprema de Estados Unidos señaló que la educación no era un derecho fundamental de acuerdo con la Constitución norteamericana" (Ward).

Otro grupo de problemas se presenta constantemente en las fórmulas de financiación de ayuda estatal. De acuerdo con la visión de dos expertos, esas fórmulas están "estructuralmente fisuradas" a menos que incluyan ciertos elementos: un sistema equitativo de contabilidad de costos centrado en los estudiantes; incentivos de eficiencia y de rendimiento; disposición de mantención para las instalaciones; una fuerte disposición por responsabilidad y un esfuerzo impositivo de la comunidad. (Solomon and Fox, 1998).

Determinar la combinación correcta de los ingresos impositivos es también un desafío. Una mezcla de fondos específicos, ayuda estatal más alta y ajuste en los impuestos puede ser necesario en la mayoría de los Estados para reducir las disparidades. La factorización de los ingresos (recolección de fondos) y las diferencias de costo para grupos de niños con necesidades especiales se suma a las complejidades (Arnold).

Ineficiencias de los distritos en la asignación de fondos adicionales, y la mantención de los mismos patrones de gasto, independiente de los dineros asignados, son dos obstáculos interrelacionados para alcanzar el apoyo público por parte de contribuyentes escépticos (Solomon y Fox).

El deterioro de las instalaciones de los colegios es un problema que genera presión. Arizona, Nuevo México y Colorado ganaron casos basados en la inadecuación de fondos para instalaciones (Whitney).

Las diferencias Estatales (densidad poblacional, estabilidad, pobreza, composición de las minorías y otros factores demográficos) también afectan las consideraciones en la equidad y hacen difíciles las comparaciones interestatales (Hodgkinson, 1999).

Finalmente, las disposiciones por montos "suficientes", dadas por el poder legislativo para una educación 'decente' puede ser basada mayormente en políticas y fondos disponibles, que en lo requerido para alcanzar el logro en los mas studiantiles previamente definidos. (Picus, 1999). Recientes excedentes de presupuestos en muchos Estados podrían mitigar este problema. Sin embargo, los mandatos de las cortes no son sustituto de la voluntad política. La definición y el logro de la adecuación educacional para todos los estudiantes sigue siendo un objetivo esquivo para los Estados.

¿Que políticas y prácticas financieras favorecen la equidad y la suficiencia?

Quienes desarrollan las políticas a nivel de distrito y del Estado pueden confiar en varias estrategias en la búsqueda de una mayor equidad en las finanzas de los colegios. Augenblick y asociados (1997) citan el informe de la oficina general de contabilidad de Estados Unidos (U.S. General Accounting Office) que concluye: "el factor más importante que contribuye a la equidad de cada distrito" fue la falta de interés de los distritos por incrementar sus propios impuestos en un monto superior al "doble de la tasa de los distritos más ricos". Las políticas estatales también importan. Mientras mayor sea la contribución estatal para los fondos K-12, mayor equidad habrá entre los distritos. Dirigir los fondos estatales en los distritos más pobres también incrementa la equidad. Augenblick y asociados identifican cuatro opciones para convertir la suficiencia en una fórmula de financiamiento: gasto histórico (basada en el gasto del distrito en el año anterior), diseño especializado (basado en necesidades y precios anticipados para un distrito modelo), econometría (basado en la relación gastos/rendimiento estudiantil) y en las tentativas de colegios exitosos. Se considera que el último método puede ser preferible, ya que se basa en el examen de gastos reales en varios distritos demográficamente 'típicos' que son altamente exitosos.

Para Clune, la implementación de una verdadera suficiencia requerirá que cada distrito adopte un grupo de altos objetivos mínimos, identificar los recursos necesarios para alcanzarlos y diseñar un plan de inversiones de largo alcance para el despliegue de recursos y el desarrollo de programas de instrucción. El valor determinado sería de $5.000 por cada alumno desaventajado o $25 mil millones de dólares en todo el país.

Odden no quiere nada menos que una nueva estructura que relacione las finanzas escolares con metas del sistema político que se basen en el rendimiento. Habrían cinco elementos: un nivel básico de gastos, considerado "suficiente" para un alumno promedio; $1.000 extra por cada alumno de una familia con ingresos bajos; un 130% extra por cada alumno descapacitado; un (indeterminado) monto extra por cada estudiante que tiene el inglés como segundo idioma y un ajuste de precios que asegure una capacidad de gastos comparable.

Un informe de la Conferencia nacional de legislaturas estatales (National Conference of State Legislatures) identifica tres elementos básicos de un sistema adecuado de finanzas escolares: la articulación de objetivos educacionales para los estudiantes; la identificación y el reconocimiento de la capacidad educacional necesaria para alcanzar esos objetivos y el apoyo de esa capacidad con suficientes fondos.

Referencias

Arnold, Michael L. "3 Kinds of Equity." *The American School Board Journal* 185, 5 (May 1998): 34-36. EJ 567 329.

Augenblick, John G.; John L. Myers; and Amy Berk Anderson. "Equity and Adequacy in School Funding." *The Future of Children: Financing Schools* 7, 3 (Winter 1997) 63-78. EJ 559 096.

Clune, William H. "The Shift From Equity to Adequacy in School Finance." *Educational Policy* 8, 4 (1994): 376-94. EJ 494 723.

DeMitchell, Todd A. "School Finance Reform: The Carousel Reform." *School Business Affairs* 65, 1 (January 1999): 63-78.

Hodgkinson, Harold. "State Differences: the Key to Demographics." *School Business Affairs* 65, 5 (May 1999): 32-36.

Miller, Matthew. "A Bold Experiment to Fix City Schools." *The Atlantic Monthly* 284, 1 (July 1999): 15-16, 18, 26-28, 30-31.

National Center for Education Statistics. "Early Estimates: Public Elementary and Secondary Education: School Year 1998-99." 13 pages (from http://www.nces.gov).

National Conference of State Legislatures (The Education Partners Project). *Educational Adequacy: Building an Adequate School Finance System*. Denver: Author, July 1998. 60 pages. ED 424 660.

Odden, Allan. "Improving State School Finance Systems: New Realities Create Need to Re-Engineer School Finance Structures." CPRE Occasional Paper. Philadelphia: University of Pennsylvania, 1999. 43 pages.

Picus, Lawrence O. "Defining Adequacy: Implications for School Business Officials." *School Business Affairs* 65, 1 (January 1999): 27-31.

Rebell, Michael A. "Fiscal Equity Litigation and the Democratic Imperative." *Journal of Education Finance* 24, 1 (Summer 1998) 25-30. EJ 568 582.

Reed, Douglas S. "Twenty-five Years After 'Rodriguez': School Finance Litigation and the Impact of the New Judicial Federalism." *Law & Society Review* 32, 1 (1998): 175-220.

Schnaiberg, Lynn. "Arizona High Court Plan to End Facilities Lawsuit." *Education Week* 17, 43 (August 5, 1998): 21, 28.

Solomon, Lewis; and Michael Fox. "Fatally Flawed Funding Formulas and Seven Guidelines to Use in Fixing Them." *Education Week* (June 17, 1998): 60, 48-49.

U.S. General Accounting Office. *School Finance: State Efforts to Reduce Funding Gaps Between Poor and Wealthy Districts*. GAO/HEHS-97-31. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1997. 321 pages. ED 406 738.

Ward, James Gordon. "Conflict and Consensus in the Historical Process: The Intellectual Foundations of the School Finance Movement." *Journal of Education Finance* 24, 1 (Summer 1998): 1-22. EJ 568 581.

Whitney, Terry N. "State School Finance Litigation: A Summary and Analysis." *NCSL Legislative Report* 23 18 (October 1998): 1-14. ED 427 394.

Un producto de ERIC Clearinghouse on Educational Management • Facultad de Educación, Universidad de Oregon • Eugene, Oregon 97403

Este articuló se publicó gracias a la Universidad de Oregon y se tradujo por CENLADEC (Centro Latinoamericano para el Desarrollo, la Educación y la cultura). De la Universidad de Playa Ancha. El artículo es de difusión pública y se puede reproducir libremente .

CENLADEC@UPA.CL/ Fono: 56-32-283504 • Fax: 56-32-280671

Traducción por Amado Lascar, amado@darkwing.uoregon.edu

EA 031 915

U.S. Department of Education
Office of Educational Research and Improvement (OERI)
National Library of Education (NLE)
Educational Resources Information Center (ERIC)

NOTICE

Reproduction Basis

	This document is covered by a signed "Reproduction Release (Blanket)" form (on file within the ERIC system), encompassing all or classes of documents from its source organization and, therefore, does not require a "Specific Document" Release form.
X	This document is Federally-funded, or carries its own permission to reproduce, or is otherwise in the public domain and, therefore, may be reproduced by ERIC without a signed Reproduction Release form (either "Specific Document" or "Blanket").